

University of Groningen

Samenwerking en sturing in gemeentelijke beleidsprocessen

van Houten, Gijs ; Schalk, Jelmer; Tuynman, Mathijs

Published in:
Op weg met de WMO

IMPORTANT NOTE: You are advised to consult the publisher's version (publisher's PDF) if you wish to cite from it. Please check the document version below.

Document Version
Publisher's PDF, also known as Version of record

Publication date:
2010

[Link to publication in University of Groningen/UMCG research database](#)

Citation for published version (APA):

van Houten, G., Schalk, J., & Tuynman, M. (2010). Samenwerking en sturing in gemeentelijke beleidsprocessen. In R. Gilsing, & M. D. Klerk (Eds.), *Op weg met de WMO: evaluatie van de Wet Maatschappelijke Ondersteuning 2007-2009* (pp. 101-124).

Copyright

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

The publication may also be distributed here under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license. More information can be found on the University of Groningen website: <https://www.rug.nl/library/open-access/self-archiving-pure/taverne-amendment>.

Take-down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Downloaded from the University of Groningen/UMCG research database (Pure): <http://www.rug.nl/research/portal>. For technical reasons the number of authors shown on this cover page is limited to 10 maximum.

DEEL A

Gemeentelijk Wmo-beleid

5

Samenwerking en sturing in gemeentelijke beleidsprocessen

Gijs van Houten, Jelmer Schalk en Mathijs Tuynman*

5	Samenwerking en sturing in gemeentelijke beleidsprocessen	101
5.1	Samenwerking en sturing in de Wmo	103
5.2	Gemeentelijke platforms	104
5.3	Andere vormen van samenwerking	108
5.3.1	Betrokkenheid bij de beleidsvorming	108
5.3.2	Betrokkenheid bij de beleidsuitvoering	110
5.4	Intergemeentelijke samenwerking ^d	111
5.5	Gemeentelijke sturing	113
5.5.1	Invloed geven	114
5.5.2	Afspraken maken	115
5.5.3	Kwaliteitsborging	116
5.5.4	Controle op naleving	117
5.6	Effectiviteit van gemeentelijke sturing	119
5.7	Toegevoegde waarde van de Wmo	121
5.8	Conclusies	122
	Noten	123

* De kwalitatieve analyse die ten grondslag ligt aan de selectie van de tekstkaders in dit hoofdstuk, is uitgevoerd door Judith van der Veer en Jennifer van den Broeke.

5.1 Samenwerking en sturing in de Wmo

De Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) roept gemeenten op om lokale gebruikers, uitvoerders en bestuurders op een goede manier te betrekken bij de totstandkoming, uitvoering en verantwoording van het beleid op het gebied van maatschappelijke ondersteuning (artikel 11). Daarnaast worden gemeenten geacht de levering van diensten en voorzieningen zo veel mogelijk aan derden over te laten (artikel 10), waarbij de gemeente de regie dient te voeren over de beleidsketen (memorie van toelichting). De gedachte daarachter is enerzijds dat integraliteit – samenhang binnen en tussen beleids-terreinen – en maatwerk – beleid passend bij de gemeentelijke situatie – gebaat zijn bij een goede samenwerking tussen gemeente, cliëntenorganisaties en uitvoerende organisaties. Tegelijkertijd wordt, anderzijds, verwacht dat de tucht van de markt de kwaliteit van de (levering van de) producten van individuele aanbieders waarborgt. Dit vraagt om heldere afspraken tussen de gemeente en de andere betrokken partijen.

Om inzicht te krijgen in de beleidsprocessen die in het kader van de Wmo in de gemeenten plaatsvinden, kijken we in dit hoofdstuk eerst naar beleidsnetwerken: *Welke organisaties zijn betrokken bij de totstandkoming en de uitvoering van het gemeentelijk beleid op het gebied van maatschappelijke ondersteuning? Op welke wijze werken zij samen? Hoe beoordelen zij hun samenwerking?*

Het begrip ‘organisaties’ vatten we hierbij ruim op: het gaat niet alleen om de samenwerking tussen gemeente, uitvoerende organisaties en cliëntenorganisaties, maar ook om intergemeentelijke samenwerking. Overigens zijn dit soort samenwerkingsverbanden niet nieuw. In veel gevallen bestonden ze al voor de invoering van de Wmo.

Een wethouder:

Sinds 2000, [...] hebben wij de fysieke aanpak die wij in een aantal wijken hebben, de herstructurering, gecombineerd met het verstevigen van de sociale structuur. [...] Daardoor bouw je een goede werkrelatie op met corporaties en zorg- en welzijnsinstellingen. [...] De ene keer is het corporatie A, zorginstelling 1 en welzijnsinstelling G. Bij een andere keer wordt een andere combinatie samengesteld. Soms zijn er verstandelijk gehandicapten bij betrokken. Onderwijs speelt hier een rol in. Het betreft samenwerkingsverbanden met de scholen, ggd, huisartsen en fysiotherapeuten.

Als duidelijk is welke partijen met elkaar en met de gemeente samenwerken, gaan we in op de manier waarop de gemeente met deze partijen omgaat: *Hoe trachten gemeenten de processen van beleidsvorming en beleidsuitvoering te sturen?*

Daarbij besteden we onder andere aandacht aan de mate waarin gemeenten sturen door invloed te geven aan organisaties, het soort afspraken dat zij met uitvoerende organisaties maken, de effectiviteit van gemeentelijke sturing en de mate waarin de Wmo heeft geleid tot verandering op het gebied van samenwerking en regie.

De gegevens in dit hoofdstuk zijn hoofdzakelijk afkomstig uit het actorenonderzoek.

5.2 Gemeentelijke platforms

Er zijn verschillende manieren om de samenwerking tussen de gemeente, uitvoerende organisaties en cliëntenorganisaties in kaart te brengen. Voordat we ingaan op de samenwerkingsrelaties zoals verschillende organisaties die rapporteren, gaan we in deze paragraaf eerst in op de vraag *welke organisaties lid zijn van gemeentelijke platforms en wat het taakbereik is van deze platforms*.¹

In de gemeentelijke platforms komen organisaties periodiek samen om overleg te voeren over de totstandkoming of de uitvoering van lokaal beleid in het kader van de Wmo. Denk hierbij bijvoorbeeld aan consultatie van maatschappelijke organisaties, zoals welzijnsorganisaties of thuiszorginstellingen, over nieuwe beleidsinitiatieven, het gezamenlijk opzetten van projecten gericht op kwetsbare groepen of de uitvoering van ondersteuningsprojecten waarbij meerdere (typen) organisaties zijn betrokken. Aan Wmo-ambtenaren is onder andere gevraagd of er in hun gemeente dergelijke platforms zijn, welke organisaties hierin zitting hebben en welke onderwerpen in deze platforms worden besproken. Veel gemeenten hebben platforms in het leven geroepen waarin gemeente en organisaties elkaar (meer of minder) regelmatig ontmoeten om te overleggen over verschillende aspecten van het Wmo-beleid. Slechts in een klein deel van de gemeenten (8%) zijn geen overlegplatforms op het gebied van maatschappelijke ondersteuning. Deze gemeenten kiezen mogelijk voor andere manieren om lokale organisaties te betrekken bij het beleid op gebied van maatschappelijke ondersteuning. In gemeenten die platforms hebben, zijn dit er gemiddeld iets meer dan vier. Per gemeente hebben in alle platforms bij elkaar gemiddeld iets meer dan 27 organisaties zitting. In de meeste gemeenten komt in ten minste één van de platforms zowel de beleidsvorming als de beleidsuitvoering (92%) aan de orde.

Een ambtenaar:

We proberen om netwerken te smeden. Verbindingen te leggen tussen mensen. [...] Dat doen we in regiestructuren. De [deelnemende organisaties] hebben hun uitvoeringsafspraken hierin vastgelegd. [...] de maatschappelijke partners worden constant [...] gestimuleerd om invloed uit te oefenen op het beleid dat ze hebben vastgesteld. Dat doen we in een regiegroep, daaronder hangen themagroepen. Die themagroepen gaan met een bepaald thema aan de slag. Zij komen dan met een beleidsadvies [...] Dat beleidsadvies pompen we rond naar alle organisaties die meedoen en ook hier naar de sturende regie. Dat kan dus betekenen dat het beleid wordt aangepast en dat je nieuwe uitvoeringsafspraken maakt.

In iets meer dan 40% van de gemeenten is sprake van ten minste één platform dat zich exclusief richt op hetzij beleidsvorming, hetzij beleidsuitvoering. De meeste gemeenten zien dus geen reden om afzonderlijke platforms in het leven te roepen voor beleidsvorming en beleidsuitvoering. Kennelijk behandelen zij in het overleg met organisaties bij voorkeur het beleidsproces als geheel.

Organisaties op het gebied van welzijn zijn in het grootste percentage gemeenten in één of meerdere platforms vertegenwoordigd (88%). Uitvoerende organisaties op het gebied van zorg hebben in 80% van de gemeenten zitting in een of meer platforms, cliënten-organisaties in 74% van de gemeenten en uitvoerende organisaties op het gebied van wonen in 62% van de gemeenten. Wanneer organisaties niet vertegenwoordigd zijn in één van de gemeentelijke platforms, wil dat overigens niet zeggen dat zij in die gemeente in het geheel niet worden betrokken bij het beleid. Gemeenten kunnen namelijk ook voor andere vormen van afstemming en samenwerking kiezen dan formele platforms. Het is goed mogelijk dat organisaties die geen zitting hebben in een gemeentelijk platform, op een andere wijze worden betrokken bij het beleidsproces.

Gemeenten verschillen nogal wat het aantal organisaties betreft dat in de gemeentelijke platforms vertegenwoordigd is. In sommige gemeenten gaat het hierbij slechts om drie organisaties, in andere om 77. In de meeste gemeenten (52%) zijn minder dan 25 organisaties in de gemeentelijke platforms vertegenwoordigd, in 10% van de gemeenten meer dan 50. Gemeenten met een verschillende stedelijkheidsgraad verschillen niet van elkaar in het aantal organisaties dat zij betrekken bij het beleid op het gebied van maatschappelijke ondersteuning.

Inhoud van het overleg

De structuur van het overleg betreft niet alleen de typen actoren die de gemeente erbij betreft, maar ook de inhoud van het overleg: de beleidsthema's waarover in het platform wordt gesproken. In iets meer dan de helft van de gemeenten (51%) komen zes of meer van de negen prestatievelden in ten minste één platform aan de orde (gemiddeld 6,3). Slechts in 15% van de gemeenten wordt in de gemeentelijke platforms over drie of minder prestatievelden gesproken.

Gemeenten met een verschillende stedelijkheidsgraad verschillen niet in het aantal prestatievelden dat in de gemeentelijke platforms wordt behandeld. Op basis van de negen prestatievelden zijn vier beleidsthema's onderscheiden: sociale samenhang (PV1, deels PV4), jeugd (PV2), mensen met beperking (PV3, deels PV4, PV5 en PV6) en kwetsbare burgers (PV7, PV8, PV9). Elk van de beleidsthema's wordt in meer dan de helft van de gemeenten in ten minste één platform behandeld. De beleidsthema's sociale samenhang en mensen met een beperking komen in relatief veel gemeenten (91%) aan de orde en het beleidsthema jeugd het in relatief weinig gemeenten (53%).

In eerder onderzoek werd al gevonden dat het preventief jeugdbeleid vaak binnen het algemene kader van het lokale jeugdbeleid wordt vormgegeven en dus niet binnen het kader van de Wmo (Van Houten et al. 2008). In 35% van de gemeenten is sprake van een platform dat alle beleidsthema's tegelijk behandelt. Wanneer we het beleidsthema 'jeugd' buiten beschouwing laten, is dat 46%. De beleidsthema's 'sociale samenhang' en 'beleid voor mensen met beperkingen' worden vaak samen in hetzelfde platform behandeld: in 85% van de gemeenten vindt men een platform dat ten minste beide beleidsthema's behandelt. Er is redelijk vaak een platform binnen een gemeente dat *alleen* het beleidsthema mensen met een beperking behandelt (39%).

Combinaties van actoren

Nu we aandacht hebben besteed aan de betrokkenheid van maatschappelijke organisaties bij gemeentelijk beleid, bekijken we welke typen actoren vaker dan andere *samen* in platforms zitting nemen. Het is juist deze gezamenlijke deelname van verschillende typen organisaties die het verkrijgen en verspreiden van nieuwe informatie kan bevorderen, evenals het ontwikkelen van nieuwe ideeën en het voorkomen van zowel overbodige activiteiten als blinde vlekken in de gezamenlijke dienstverlening (Koppenjan en Klijn 2004). De organisatie van actoren in een platform geeft aan dat zowel de gemeente als de organisaties het belangrijk vinden om samen te komen om de lokale activiteiten in het kader van de Wmo te behandelen. Om hier inzicht in te geven is figuur 5.1 opgesteld.² Hoe dichter de typen organisaties bij elkaar liggen in de tweedimensionale ruimte, hoe vaker zij gezamenlijk participeren in platforms. De organisaties in het centrum van de figuur zitten dus relatief het vaakst met elk van de andere organisaties in een platform. De gemeente staat niet in de figuur: zij is als organisator van de platforms vanzelfsprekend de meest centrale organisatie.

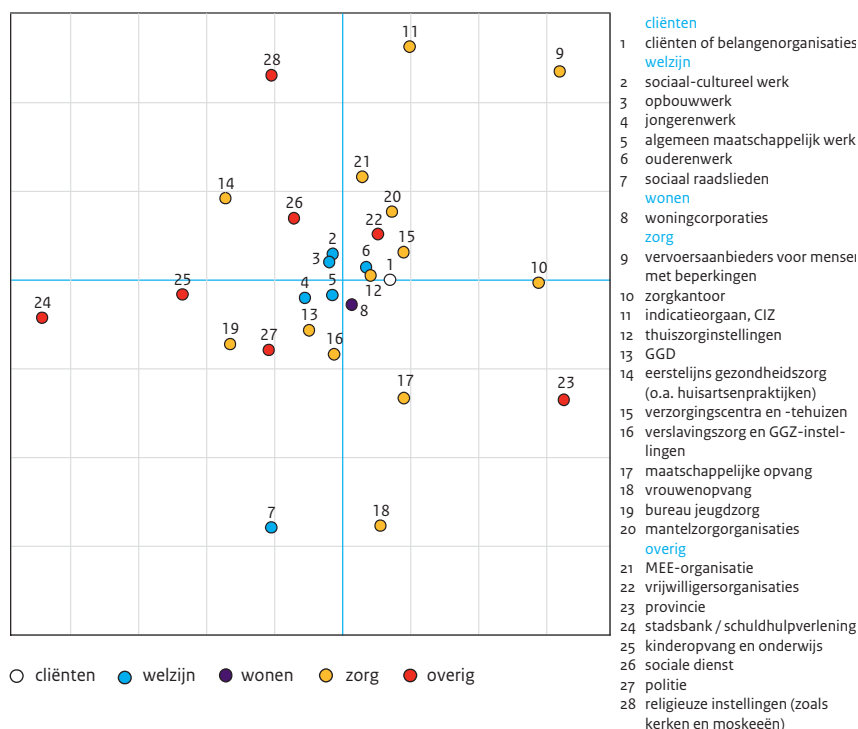
Op grond van figuur 5.1 kan een aantal conclusies worden getrokken. Ten eerste is duidelijk dat een aantal typen organisaties in veel meer gemeenten lid is van ten minste één platform dan andere typen organisaties. Dit zijn cliëntenorganisaties, uitvoerende organisaties op het gebied van wonen, welzijnsorganisaties, en een aantal typen zorgorganisaties (thuiszorginstellingen, verzorgingscentra, GGD en verslavingszorg en GGZ-instellingen). Andere uitvoerende instellingen op het gebied van zorg zijn minder vaak lid van gemeentelijke platforms. Niettemin zitten MEE-organisaties en mantelzorgorganisaties behoorlijk vaak met elkaar, met vrijwilligersorganisaties en ook met andere typen organisaties in een platform.

De meest voorkomende combinatie van organisaties in platforms is die tussen cliëntenorganisaties, thuiszorginstellingen en ouderenwerk. Dit is niet verwonderlijk omdat van deze typen organisaties op basis van hun functie kan worden verwacht dat zij een zeer centrale rol spelen op het gebied van maatschappelijke ondersteuning. Vooral voor deze organisaties is het belangrijk om op de hoogte te zijn van de kennis en standpunten van de gemeente en andere maatschappelijke organisaties, van gemeentelijke beleidsontwikkelingen en van de voortgang van specifieke projecten.

Verder participeren uitvoerende organisaties op het gebied van wonen relatief vaak samen in platforms met andere typen organisaties (vooral welzijnsinstellingen en cliëntenorganisaties). Dit is opmerkelijk omdat uitvoerende organisaties op het gebied van wonen in vergelijking met andere typen organisaties in relatief weinig gemeenten zitting hebben in een van de platforms. In die gemeenten waarin ze wel aan een platform deelnemen, doen ze dat kennelijk meestal met dezelfde organisaties.

Figuur 5.1

Afstand tussen maatschappelijke organisaties op grond van gezamenlijke deelname in platformen
(n = 162)



Bron: SCP (WMOA'08)

Figuur 5.1 laat zien dat onder andere thuiszorgorganisaties een centrale rol spelen in de gemeentelijke beleidsnetwerken op het gebied van maatschappelijke ondersteuning. Deze prominente plaats is echter niet vanzelfsprekend. Een ambtenaar:

[Ik ben] in gesprek [...] gegaan met de directeur/bestuurder van onze grootste thuiszorgorganisatie. [...] En die directeur kreeg bijna tranen in zijn ogen omdat er eindelijk iemand van de gemeente ook met hem kwam praten. En die bleek dus al jarenlang bij de gemeente te proberen een ingang te vinden om in ons gebied, niet alleen om te praten over hulp bij het huishouden [...]. [Hij bleek] hele uitgewerkte opvattingen te hebben over wat zijn rol zou kunnen zijn en wat hij verwachtte van de gemeente. Over hoe je de zorg in de toekomst voor de komende twintig, dertig jaar zou kunnen realiseren.

Andersom spelen organisaties die in figuur 5.1 in de periferie staan, in sommige gemeenten juist wel een meer centrale rol. Een ambtenaar:

[Er zijn situaties] waar wel wat signalen zijn dat het allemaal niet zo geweldig is, wat daar achter de voordeur gebeurt. [...] Wij als gemeente, hebben daar [...] absoluut geen toegang. Dan is het

fantastisch dat die kerken daar zijn. We zijn dus in gesprek nu met de kerken [...] en dat is een voor mij totaal onbekende structuur. Er is een hele sterke, sociale infrastructuur maar die maakt ook dat er heel veel verborgen blijft voor de gemeente. Dus daar moet je dan echt, via dit soort ingangen, toegang toe krijgen.

5.3 Andere vormen van samenwerking

Lang niet alle samenwerking loopt via gemeentelijke platforms. De gemeente kan zoals gezegd voor andere vormen van afstemming en samenwerking kiezen. Daarnaast onderhouden organisaties ook samenwerkingsrelaties met elkaar, zonder dat de gemeente daarbij betrokken is. Dit roept de vraag op *in hoeverre organisaties in het algemeen met elkaar en met de gemeente samenwerken en hoe deze samenwerking wordt beoordeeld?*

Een ambtenaar:

Wij hebben er echt heel bewust voor gekozen dat het niet een formeel adviesorgaan was. We hebben wel aan het eind formeel advies gevraagd aan een redelijk groot aantal maatschappelijke organisaties dat op het Wmo-terrein actief was. [...] Ze vonden het zelf ook een leuk idee om niet een vergadermachine te worden, maar een groep mensen die vanuit de Wmo-invalshoek bezig is met sociale vraagstukken in [deze gemeente].

5.3.1 Betrokkenheid bij de beleidsvorming

Veel gemeenten betrekken cliëntenorganisaties (96%) en uitvoerende organisaties op het gebied van wonen (92%) en welzijn (90%) bij de totstandkoming van het beleid op het gebied van maatschappelijke ondersteuning (tabel 5.1). Zorgorganisaties worden hier minder vaak bij betrokken (73%). De nauwe betrokkenheid bij de totstandkoming van het beleid van organisaties op het gebied wonen en welzijn werd ook eerder aangetroffen (Van Houten et al. 2008). Toen bleek dat de betrokkenheid van zorgorganisaties sterk verschilt tussen typen zorgorganisaties. Thuiszorginstellingen en mantelzorgorganisaties worden relatief zeer vaak betrokken bij de totstandkoming van het beleid, indicatieorganen en zorgkantoren beduidend minder. Het Wmo-loket werkt bij de totstandkoming van het beleid nauw samen met andere gemeentelijke afdelingen, maar minder met de andere typen organisaties. Cliëntenorganisaties geven vaak aan in de beleidsvorming samen te werken met de gemeente (in 79% van de gemeenten) en met andere cliëntenorganisaties (in 80% van de gemeenten). Met uitvoerende organisaties werken cliëntenorganisaties minder vaak samen, maar nog steeds in de meerderheid van de gemeenten. Organisaties op het gebied van wonen werken minder samen met andere organisaties dan andere uitvoerende organisaties, uitvoerende organisaties op het gebied van welzijn juist meer.³

Tabel 5.1

Samenwerking in de *beleidsvorming* met bij de Wmo betrokken organisaties, volgens verschillende typen actoren, 2008 (in procenten)

type respondent	(n)	gemeente	cliëntenorganisaties	uitvoerende organisaties			
				wonen	zorg	welzijn	overig
gemeente	47	n.v.t.	96	92	73	90	64
Wmo-loket	36	94	57	65	71	71	75
cliëntenorganisaties	51	79	80	69	55	58	48
uitvoerend wonen	24	87	56	14	41	46	44
uitvoerend zorg	55	86	80	34	49	48	47
uitvoerend welzijn	43	98	82	55	66	67	69

Leeswijzer: In 96% van de gemeenten geeft de Wmo-ambtenaar aan dat wordt samengewerkt met cliëntenorganisaties, in 57% van de gemeenten geeft de loketmedewerker aan dat wordt samengewerkt met cliëntenorganisaties. Het is niet mogelijk om de oordelen van de verschillende typen actoren met elkaar te vergelijken, omdat in elke gemeente slechts een beperkt aantal organisaties is ondervraagd. Het is dan goed mogelijk dat de ondervraagde organisatie niet met de gemeente samenwerkt, terwijl de gemeente wel samenwerkt met organisaties van het betreffende type.

Bron: SCP (WMOA'08)

In twee derde van de gemeenten werken welzijnsinstellingen samen met andere welzijnsinstellingen (67%) en zorginstellingen (66%), en in vier van de vijf gemeenten met cliëntenorganisaties (82%). Welzijnsorganisaties werken in vrijwel alle gemeenten (98%) samen met de gemeente. De meeste welzijnsorganisaties zijn immers financieel afhankelijk van de gemeente.

De verschillende organisaties geven aan dat zij in 79% of meer van de gemeenten een samenwerkingsrelatie hebben met de gemeente. De percentages gemeenten waar sprake is van samenwerkingsrelaties tussen de verschillende typen maatschappelijke organisaties onderling zijn aanzienlijk kleiner. De gemeente is dus een centrale speler in de beleidsnetwerken op het gebied van maatschappelijke ondersteuning.

Kwaliteit van de samenwerking in de beleidsvorming

Net zo belangrijk als de mate waarin organisaties met elkaar samenwerken, is de kwaliteit van deze samenwerking. Bij de totstandkoming van het beleid gaat het er dan vooral om dat constructief overleg plaatsvindt tussen de betrokken organisaties onderling en met de gemeente. Dit wil zeggen dat organisaties actief meedenken over het functioneren van de keten en open staan voor aanpassing van de eigen werkwijze om het functioneren van het netwerk te verbeteren. Over de kwaliteit zijn cliëntenorganisaties het minst goed te spreken. Zij gaven de kwaliteit van de samenwerking bij de beleidsvorming gemiddeld een rapportcijfer van 5,4. Uitvoerende organisaties zijn met 5,8 iets positiever. Gemeenteambtenaren zijn het meest positief over de kwaliteit van de samenwerking bij de totstandkoming van het beleid, maar geven met een 6,2 nog steeds een vrij bescheiden cijfer.

5.3.2 Betrokkenheid bij de beleidsuitvoering

Wmo-ambtenaren geven aan dat gemeenten met cliëntenorganisaties minder samenwerken in de uitvoering (75%) dan in de beleidsvorming (96%; tabel 5.2). Het betreft echter nog steeds drie van de vier gemeenten. Voor de relaties van gemeenten met andere typen actoren is er geen verschil tussen beleidsvorming en beleidsuitvoering.

Tabel 5.2

Samenwerking in de *beleidsuitvoering* met bij de Wmo betrokken organisaties, volgens verschillende typen respondenten, 2008 (in procenten)

type respondent	(n)	x → werkt samen met type bij Wmo betrokken actoren					
		gemeente	cliëntenorganisaties	uitvoerende organisaties			
				wonen	zorg	welzijn	overig
gemeente	47	n.a.	75	92	73	88	62
Wmo-loket	36	74	32	60	72	71	77
cliëntenorganisaties	51	55	53	49	45	44	36
uitvoerend wonen	24	98	51	3	24	10	25
uitvoerend zorg	55	86	75	19	43	36	40
uitvoerend welzijn	43	90	66	27	56	61	63

Leeswijzer: In 75% van de gemeenten geeft de Wmo-ambtenaar aan dat wordt samengewerkt met cliëntenorganisaties, in 32% van de gemeenten geeft de loketmedewerker aan dat wordt samengewerkt met cliëntenorganisaties. Het is niet mogelijk om de oordelen van de verschillende typen actoren met elkaar te vergelijken, omdat in elke gemeente slechts een beperkt aantal organisaties is ondervraagd. Het is dan goed mogelijk dat de ondervraagde organisatie niet met de gemeente samenwerkt, terwijl de gemeente wel samenwerkt met organisaties van het betreffende type.

Bron: SCP (WMOA'08)

Samenwerkingsrelaties tussen de maatschappelijke actoren onderling verschillen op dit punt wel, deze komen vaker voor bij de totstandkoming van beleid dan bij de uitvoering ervan. Dit geldt overigens vooral voor organisaties op het gebied van wonen en in iets mindere mate voor organisaties op het gebied van zorg.

Bij de vergelijking van tabel 5.1 (beleidsvorming) met tabel 5.2 (beleidsuitvoering), zijn vergelijkbare patronen te vinden voor de samenwerking van maatschappelijke organisaties met de gemeente. Een belangrijke uitzondering vormen de cliëntenorganisaties. Cliëntenorganisaties werken minder vaak samen met de gemeente in de uitvoering van de Wmo dan in de beleidsvorming (55% versus 79%). Dit is niet verwonderlijk, omdat cliëntenorganisaties de doelgroepen van het beleid vertegenwoordigen en niet de uitvoerders. Bij de totstandkoming en later opnieuw bij de verantwoording van het beleid (zie ook hoofdstuk 6), ontvangen gemeenten graag inspraak van cliëntenorganisaties. Wanneer afspraken moeten worden gemaakt over de praktische uitvoering van het beleid, achten gemeenten deze inspraak kennelijk minder van belang. Ook loketmedewer-

kers werken in de beleidsvorming vaker samen met de beleidsafdeling van de gemeente dan in de beleidsuitvoering. In vrijwel alle gemeenten is het Wmo-loket op zichzelf een gemeentelijke afdeling. Een dergelijke uitvoerende afdeling zal bij de totstandkoming van het beleid nauwer samenwerken met beleidsambtenaren op het gebied van maatschappelijke ondersteuning dan bij de dagelijkse uitvoeringspraktijk in het loket. Hoewel uitvoerende organisaties op het gebied van wonen in relatief veel gemeenten (87%) bij de totstandkoming van het beleid zijn betrokken, werken zij in nog meer gemeenten (98%) samen met de gemeente bij de uitvoering. In een deel van de gemeenten trekken de uitvoerende organisaties op het gebied van wonen dus hun eigen plan, waar het gaat om het beleid dat de organisatie voert. Bij de uitvoering van dat beleid worden wel samenwerkingsverbanden aangegaan.

Kwaliteit van de samenwerking in de beleidsuitvoering

Ook over de samenwerking in de beleidsuitvoering zijn oordelen gevraagd. Daarbij gaat het er vooral om dat partijen productief met elkaar samenwerken. Dit is in sterkere mate het geval wanneer taken strategisch worden verdeeld, opdat diensten of voorzieningen zo klantvriendelijk, efficiënt en effectief mogelijk kunnen worden geleverd. Opnieuw zijn cliëntenorganisaties het meest kritisch: zij geven een rapportcijfer van 5. Dit wil dus zeggen dat zij de kwaliteit van de samenwerking in de beleidsuitvoering nadrukkelijk als onvoldoende beoordelen. Ook uitvoerende organisaties komen met een 5,4 niet tot een voldoende. Gemeentebambtenaren beoordelen de kwaliteit van de samenwerking in de beleidsuitvoering met een 5,5 wel als voldoende, maar ook in hun ogen is er klaarblijkelijk nog veel ruimte voor verbetering. De rapportcijfers voor de kwaliteit van de samenwerking in de beleidsuitvoering zijn lager dan voor de kwaliteit van de samenwerking in de beleidsvorming. Het is al best veel gevraagd van partijen om open staan voor aanpassing van de eigen werkwijze (beleidsvorming), laat staan dat ze bereid zijn om uit strategisch oogpunt taken af te staan aan andere organisaties (beleiduitvoering).

5.4 Intergemeentelijke samenwerking⁴

Gemeenten werken niet alleen samen met maatschappelijke organisaties maar ook met elkaar. De vraag is *in hoeverre gemeenten met andere gemeenten samenwerken en op welke beleids-terreinen*.

In 2008 gaven zeven van de tien gemeenten aan formeel samen te werken met andere gemeenten in het kader van het Wmo-beleid.⁵ De gemeenten die samenwerken met andere gemeenten doen dat op gemiddeld 5,8 van de negen bevroagde beleidsterreinen.⁶ Een deel van de gemeenten (21%) werkt op alle negen beleidsterreinen samen met andere gemeenten. De stedelijkheidsgraad van gemeenten leidt hierbij niet tot verschillen. Gemeenten zoeken vooral samenwerking bij de aanbesteding van de hulp bij het huishouden (61%), maar dat is zeker niet het enige terrein waarop zij samenwerken. Ook bij de twee beleidsterreinen waar het minst wordt samengewerkt, het betrekken van burgers bij het beleid en sociale samenhang en leefbaarheid, werkt nog een kwart van de gemeenten samen met andere gemeenten.

Deze samenwerking krijgt het vaakst de vorm van het gezamenlijk vormgeven van beleid (het opstellen van nota's en verordeningen en dergelijke). Ook werken vrij veel gemeenten samen in de uitvoering van het beleid, bijvoorbeeld in grensoverschrijdende projecten. Een kleine groep gemeenten gaat nog verder in hun samenwerking: zij delen hun ambtelijke capaciteit.

Gemeenten werken niet alleen relatief vaak samen bij het aanbesteden van hulp bij het huishouden, ook doen zij dat in relatief groot verband. Gemeenten die gezamenlijk de hulp bij het huishouden aanbesteden, doen dat gemiddeld samen met zeven à acht andere gemeenten. De samenwerkingsverbanden zijn iets kleiner als het gaat om het indiceren van individuele voorzieningen en het verstrekken van informatie en advies. Meer stedelijke gemeenten werken op het terrein van opvoedingsondersteuning (prestatievel 2) met meer andere gemeenten samen dan minder stedelijke gemeenten.⁷

Naast de hierboven genoemde vormen van samenwerking bestaan er in veel gemeenten ook meer informele vormen van overleg met andere gemeenten.

Een loketmedewerker:

Samenwerking is een groot woord. Op beleidsniveau vindt er overleg plaats, maar op uitvoeringsniveau is enkel sprake dat de coördinator vanuit [uitvoerende organisatie], die meedraait in het loket, tevens de uitvoering van het loket in [buurgemeente] verzorgt. Er is geen sprake van een samenwerking maar van een uitwisseling van ervaringen. Dit is een praktische bijkomstigheid.

Een wethouder:

Ik geloof veel meer in het maken van convenanten. Toen wij hier samen in een gemeenschappelijke regeling zaten met al die gemeenten, maakten ze alleen maar ruzie met elkaar. Er kwam niets uit. Ze waren wettelijk verplicht om dingen met elkaar te doen. Er gebeurde echter niets. Toen hebben we het allemaal opgegeven. Nu zitten we vrijwillig, op onderdelen bij elkaar en nu is de bereidheid tot samenwerken op dingen waar het nodig is, heel groot.

Verreweg de belangrijkste reden om samen te werken met andere gemeenten is dat de kwaliteit (van de uitvoering) van het beleid daarmee verbeterd wordt (60%). Bij de gezamenlijke aanbesteding van hulp bij het huishouden speelde dit aspect ook wel een rol, maar was kostenreductie de belangrijkste reden om gezamenlijk aan te besteden. Minder vaak wordt het realiseren van rechtsgelijkheid in de regio genoemd (34%). Deze overweging is relatief vaak een motief om samen te werken bij het verstrekken van individuele voorzieningen, bij het beleid voor mensen met beperkingen, en bij het betrekken van burgers bij beleid. Het is overigens de vraag hoe intergemeentelijke samenwerking gericht op het creëren van rechtsgelijkheid in de regio, waarbij gemeenten bijvoorbeeld dezelfde verordeningen hanteren, zich verhoudt tot de mogelijkheid om maatwerk op gemeentelijk niveau te realiseren. De schaal waarop de relevante (uitvoerende) instellingen en organisaties werken is een relatief veelgenoemde overweging om samen te werken op het terrein van opgroei- en opvoedondersteuning (prestatievel 2) en op het gebied van vrijwilligers en mantelzorgers (prestatievel 4).

5.5 Gemeentelijke sturing

De Wet maatschappelijke ondersteuning maakt gemeenten verantwoordelijk voor het bieden van maatschappelijke ondersteuning aan alle burgers die deze nodig hebben om volwaardig in de samenleving te participeren. Gemeenten worden in artikel 10.1 van de Wet aangespoord om de levering van producten en diensten op het gebied van maatschappelijke ondersteuning zo veel mogelijk aan derden over te laten (Staatsblad 2006). Om aan haar verantwoordelijkheid te voldoen – en daarbij ook de integraliteit en vraaggestuurdheid van het beleid te waarborgen – wordt de gemeente geacht de regie te voeren over het lokale (en soms ook regionale) beleidsnetwerk (zie bv. TK 2004/2005a; Heineke et al. 2005). Daarbij heeft de gemeente te maken met verschillende typen organisaties die verschillende afhankelijkheidsrelaties hebben met de gemeente en met elkaar.

De vraag is hoe gemeenten sturing geven aan het lokale beleidsnetwerk en hoe zij ervoor zorgen dat het beleid wordt uitgevoerd zoals de gemeente het bedoeld heeft.

Een wethouder:

Je merkt ook dat een aantal partijen het accepteert dat de gemeente daar een trekkende rol in neemt. Dat noem je dan een regierol. [...] Sommige zorginstellingen hebben nog steeds awbz-financiering. Dus die kunnen theoretisch hun eigen gang gaan, maar dan merk je dat die zich wel aansluiten bij de regiegroep en dat ze allemaal zeggen tegen de gemeente dat het aan ons is om de regie te voeren. Een vertegenwoordiger van een organisatie voor maatschappelijk werk: Ik vind ook dat [de gemeente] daarin een trekkersrol moet vervullen vanwege de verwevenheid van belangen van aanbieders van zorg- en welzijnsinstellingen en vrijwilligersorganisaties. Dus zij moet die regisseursrol goed op zich nemen. Dat ik er niet altijd blij mee ben omdat ik denk dat ze soms de plank volledig mislaan, dat is wat anders. Maar hij hoort daar wel. Ik ben niet in staat om de kloof naar de zorg te overbruggen. De zorg zal naar mij zeker geen hand uitsteken om me beter te leren kennen. Een goede [gemeente], een goed bestuur, krijgt dat wel voor elkaar door die regierol goed in te vullen en juist te gaan duwen en trekken waar het nodig is. Dus dat zie ik wel. En ik zie dat ook gebeuren. [...] ik vind dat alleen maar goed, want dat kunnen we individueel echt niet.

De Wmo reikt een aantal sturingsinstrumenten aan die de gemeente kan inzetten om de verschillende typen organisaties in de gewenste richting te laten bewegen. Een eerste instrument betreft sturing door organisaties invloed te geven op de beleidsvorming. De impliciete veronderstelling hierbij is dat door invloed te geven in de beleidsvorming draagvlak wordt gecreëerd, zodat organisaties ook in de uitvoering in overeenstemming met het gemeentelijk beleid handelen. Deze manier van sturing – die in de literatuur ook wel als netwerksturing wordt aangeduid (Powell 1990) – kan ook goed werken wanneer de gemeente geen formele zeggenschap heeft over de organisaties die zij tracht aan te sturen. Bestaat er wel een formele relatie tussen gemeente en organisaties dan kan zij sturen door afspraken op te nemen in contracten of subsidiebeschikkingen. Gemeenten kunnen bij de aanbesteding eisen in het bestek opnemen en zo in de keuze van een uitvoerder richting geven aan het beleid. Vervolgens kunnen zij met de – al of niet via

aanbesteding – geselecteerde uitvoerders afspraken maken. De Wmo roept gemeenten daarbij in artikel 3 op om goede afspraken te maken over kwaliteitsborging. De verschillende sturingsinstrumenten zullen veelal naast elkaar worden ingezet. Meuleman (2008) laat zien dat een dergelijke gecombineerde aanpak het meest succesvol is.

Een vertegenwoordiger van een welzijnsorganisatie:

Het is én-én. De sturing via aanbesteding is een hele technocratische sturing. Dan kies je de voor jou meest aantrekkelijke opdrachtnemer. [...] Dat is het sturingsmechanisme op een keuze die beleidsmatig al gemaakt is. [...] Het 'beleidsvoedende' mechanisme is die rol van het aanjagen van het maatschappelijk middenveld. Daarnaast gaan de ambtenaren ook [...] dingen zien en horen van buitenaf en dat invullen. [...] En de vermenging van al de ideeën die ontstaan, leidt tot een bepaalde beleidssturing.

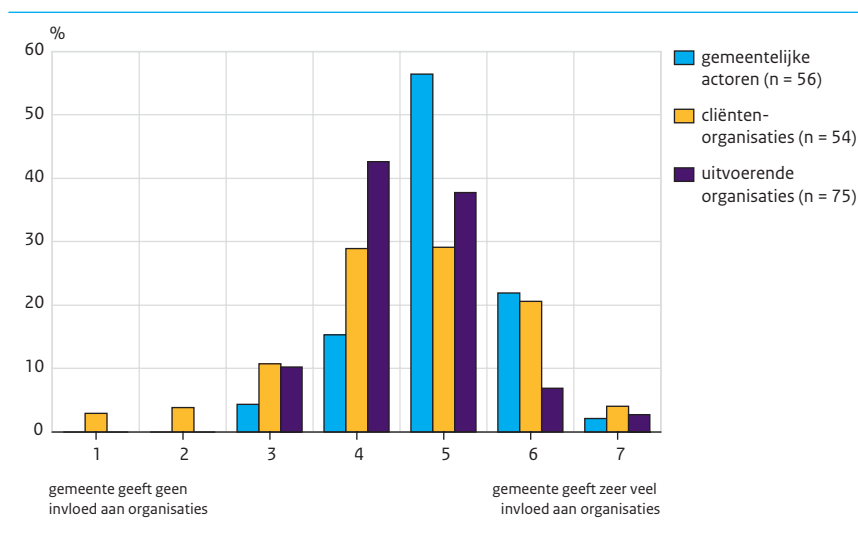
5.5.1 Invloed geven

Allereerst is gekeken naar de mate waarin gemeenten aangeven te sturen door organisaties invloed te geven op het beleid. Van de gemeenten tracht 84% te sturen door invloed te geven aan cliëntenorganisaties, 76% door invloed te geven aan uitvoerende organisaties en 47% door invloed te geven aan burgers en hun organisaties. Gemeenten die trachten te sturen door invloed te geven aan uitvoerende organisaties, doen dit vaak ook door invloed te geven aan cliëntenorganisaties, maar niet zozeer door invloed te geven aan burgers en hun organisaties.

Het oordeel van de ondervraagde actoren over de mate waarin de gemeente verschillende partijen invloed geeft bij de ontwikkeling van het Wmo-beleid, is niet erg uitgesproken (figuur 5.2). De organisaties oordelen dat de gemeente enige invloed geeft aan organisaties: een gemiddelde score van 4,7, op een schaal van 1 tot 7, waarbij 7 staat voor zeer veel invloed op de totstandkoming van het beleid en een 1 voor geen invloed. De gemeentelijke actoren (ambtenaren, wethouders, medewerkers Wmo-loket) hebben in 80% van de gemeenten gemiddeld een score van 5 of hoger. Zij zijn daarmee in veel meer gemeenten van mening dat de gemeente relatief veel invloed geeft aan organisaties, dan de cliëntenorganisaties en uitvoerende organisaties, die in ongeveer de helft van de gemeenten een score van 5 of hoger hebben. Dat de gemeenten menen invloed te geven aan organisaties, wil dus niet zeggen dat de organisaties dit ook zo ervaren.

Figuur 5.2

Mate waarin de gemeente invloed geeft aan organisaties, volgens verschillende typen actoren, 2008 (in procenten)



Bron: SCP (WMOA'08)

5.5.2 Afspraken maken

Bijna de helft van de gemeenten (46%) houdt expliciet toezicht op de uitvoering van het beleid door andere partijen. Ook legt een grote meerderheid van gemeenten (81%) afspraken met andere partijen over het Wmo-beleid waar mogelijk schriftelijk vast.

Desgevraagd geeft 86% van de organisaties die betrokken zijn bij de beleidsuitvoering aan dat zij formele afspraken hebben gemaakt met de gemeente over de uitvoering van het beleid. Van deze afspraken is 90% schriftelijk vastgelegd. 13% gaat alleen over verplichtingen van de organisaties naar de gemeente. De overige 87% betreft bilaterale verplichtingen. Meestal (78%) worden nieuwe of aangepaste afspraken gemaakt als gevolg van de invoering van de Wmo. Inhoudelijk gaat het doorgaans over de door de organisatie te leveren inspanningen (financieel en/of personeel) of over de prestaties die de gemeente van de organisatie verwacht.

De wijze waarop uitvoerende organisaties afspraken vastleggen verschilt per type. Organisaties op het gebied van *wonen* sluiten relatief vaak convenanten of samenwerkingsovereenkomsten (70%). Organisaties op het gebied van *zorg* leggen afspraken relatief vaak vast in contracten of leveringsovereenkomsten (48%), al komen ook convenanten of samenwerkingsovereenkomsten redelijk vaak voor (37%). Organisaties op het gebied van *welzijn* leggen afspraken veruit het vaakste vast in een subsidiebeschikking

(80%). De oververtegenwoordiging van bepaalde vormen van formalisering representeert de verschillende soorten afhankelijkheidsrelaties zoals die historisch zijn gegroeid tussen de gemeente en organisaties op het gebied van wonen (samenwerking op basis van vrijwilligheid), zorg (gemeente koopt in) en welzijn (subsidierelatie).

5.5.3 Kwaliteitsborging

Artikel 3 van de Wmo verlangt van gemeenten dat zij in hun beleidsplannen aangeven welke maatregelen zij nemen om 'de kwaliteit te borgen van de wijze waarop de maatschappelijke ondersteuning wordt uitgevoerd'. Voor een aantal functies is aan gemeenten gevraagd welk type afspraken over de kwaliteit van de maatschappelijke ondersteuning zij maken met uitvoerende instellingen.

Het overgrote deel van de gemeenten heeft hierover een contract of een overeenkomst met de instellingen die de verschillende welzijnsfuncties leveren of uitvoeren. Dit varieert tussen 93% voor het algemeen maatschappelijk werk en 73% voor de ontmoetingsfunctie. Van deze gemeenten heeft een minderheid geen waarborgen voor kwaliteit opgenomen in de contracten of overeenkomsten. Dat is het vaakst het geval bij de cliëntondersteuning en de ontmoetingsfunctie. Als deze percentages worden opgeteld bij de percentages gemeenten die geen contracten of overeenkomsten hebben gesloten, dan is de conclusie dat voor de ontmoetingsfunctie (60%), de cliëntondersteuning (53%) en de maaltijd- en boodschappenvoorziening en sociale alarmering (52%) meer dan de helft van de gemeenten geen schriftelijk overeengekomen kwaliteitsafspraken heeft met uitvoerende instellingen. Ten aanzien van het algemeen maatschappelijk werk worden in relatief veel gemeenten (75%) kwaliteitsafspraken gemaakt. De overige welzijnsfuncties scoren tussen deze uitersten.

De gemeenten die in hun contracten en overeenkomsten wel kwaliteitsafspraken maken met uitvoerende instellingen over de levering of uitvoering van welzijnsfuncties, doen dat vooral in de vorm van prestatieafspraken. Strikt genomen zijn dit geen afspraken over de kwaliteit van de dienstverlening, maar ze maken voor uitvoerende instellingen wel duidelijk wat er van hen wordt verwacht. Andersoortige afspraken, bijvoorbeeld over minimale kwaliteitseisen of over het hanteren van servicenormen, komen bij de welzijnsfuncties veel minder voor. Over het leveren van aangepaste woningen heeft 44% van de gemeenten geen in contracten of overeenkomsten vastgelegde kwaliteitsafspraken gemaakt. De afspraken die de gemeenten wel maken, zijn relatief vaak kwaliteitseisen (in 39% van de gemeenten) en iets minder vaak prestatieafspraken (26%).

Voor de levering en uitvoering van zorggerelateerde functies ziet het beeld er geheel anders uit. Ten aanzien van de vier functies waarover gemeenten zijn bevraagd,⁸ geeft minimaal 81% van de gemeenten aan dat er kwaliteitsafspraken zijn gemaakt in contracten of overeenkomsten. Voor de levering van huishoudelijke hulp, collectief vervoer en hulpmiddelen maken veel gemeenten verschillende afspraken over de kwaliteit. Dit zijn vooral kwaliteitseisen, maar meer dan de helft van de gemeenten noemt ook de andere kwaliteitswaarborgen: klachtenregelingen bij de instellingen, klanttevredenheidsonderzoeken door de instellingen, servicenormen, prestatieafspraken en afspraken over mo-

nitoring. Ten aanzien van de indicatiestelling maken gemeenten vooral afspraken over kwaliteitseisen en te leveren prestaties.

Het verschil tussen aan de ene kant welzijn en wonen en aan de andere kant zorg is duidelijk terug te zien in het gemiddelde aantal kwaliteitsafspraken dat gemeenten over de verschillende functies maken. Voor de zorgfuncties ligt het gemiddelde aantal ruim boven de drie, met uitzondering van de indicatiestelling met een gemiddelde van 2,46. Voor de welzijns- en woonfuncties ligt het gemiddelde aantal afspraken rond de 1, en het is voor geen enkele functie hoger dan 2.

Er is daarmee een groot verschil tussen de welzijns- en woonfuncties aan de ene kant en de zorgfuncties aan de andere kant. Mogelijk lenen de zorgfuncties zich makkelijker voor het maken van kwaliteitsafspraken, maar dat lijkt niet voor alle typen afspraken het geval te zijn. Op het gebied van welzijnsfuncties lijken bijvoorbeeld klanttevredenheids-onderzoeken heel wel mogelijk. Een andere verklaring voor het verschil zou de cultuur of traditie in de betreffende sector kunnen zijn. De zorgsector kent immers al vanaf 1996 de Kwaliteitswet zorginstellingen, terwijl een dergelijk wettelijk instrument in de welzijns- en woonsector ontbreekt. Een ander belangrijk verschil is dat gemeenten met zorginstellingen doorgaans dienstverleningsovereenkomsten sluiten, terwijl zij met welzijns- en wooninstellingen veel vaker subsidiecontracten respectievelijk convenanten sluiten. Dienstverleningsovereenkomsten zijn van deze drie vormen het meest eenzijdig, dat wil zeggen dat de 'inkoper' het meest eenzijdig de voorwaarden bepaalt. Ook dit zou een verklaring voor de verschillen kunnen zijn.

Wanneer we kijken naar het totaal aantal kwaliteitsafspraken dat gemeenten maken, blijkt dat gemeenten waar het zorgfuncties betreft 56% van de mogelijke kwaliteitsafspraken daadwerkelijk hebben gemaakt. Waar het welzijn- en woonfuncties betreft, is dit slechts 20%. Gemeenten in verschillende stedelijkheidsklassen verschillen niet van elkaar waar het de kwaliteitsafspraken over zorgfuncties betreft. Meer stedelijke gemeenten maken echter beduidend meer kwaliteitsafspraken over welzijn- en woonfuncties dan minder stedelijke gemeenten.

Van de zes gevraagde vormen van kwaliteitsborging is de klachtenregeling de minst gebruikte. In drie op de tien gemeenten (31%) zijn er specifieke klachtenregelingen met betrekking tot (de uitvoering van) het Wmo-beleid. Meestal zijn dat de eigen klachtenregelingen van de instellingen die specifieke onderdelen van het Wmo-beleid uitvoeren (22% van alle gemeenten), al dan niet in combinatie met een gemeentelijke klachtenregeling voor het Wmo-beleid in het algemeen (13% van alle gemeenten). In meer stedelijke gemeenten zijn beduidend vaker klachtenregelingen van kracht dan in minder stedelijke gemeenten.

5.5.4 Controle op naleving

Gemeenten kunnen verschillende strategieën volgen om organisaties ertoe te bewegen zich ook aan de afspraken met de gemeente te houden. Zij kunnen er bijvoorbeeld voor kiezen om van organisaties een meer of minder uitvoerige verantwoording te verlangen. Ook kunnen ze zelf controlerend optreden en sancties instellen die in werking treden wanneer organisaties de gemaakte afspraken niet nakomen. Organisaties is gevraagd of

zij zich formeel dienen te verantwoorden naar de gemeente en welke van zeven instrumenten⁹ zij daarvoor worden geacht te gebruiken. In 84% van de gemeenten dienen organisaties zich formeel te verantwoorden. Gemiddeld worden hiertoe 3,3 van de zeven bevraagde instrumenten ingezet. In de meeste gevallen betreft dit een financieel of een inhoudelijk jaarverslag: 64% van de organisaties dient een jaarverslag te overleggen. Naast het benadrukken van verantwoording kunnen gemeenten ook de naleving van afspraken proberen te bewerkstelligen door het instellen van sancties. Gemiddeld geeft 63% van de uitvoerende organisaties aan dat de gemeente de mogelijkheid heeft om in te grijpen – door beëindiging van de samenwerking of met financiële sancties – wanneer de afspraken met de gemeente niet worden nagekomen. In matig en niet-stedelijke gemeenten geven de organisaties relatief vaak aan dat de gemeente over geringe mogelijkheden beschikt om in te grijpen. Van de organisaties die aangeven dat hun gemeente mogelijkheden heeft tot ingrijpen, zegt slechts 18% dat de gemeente dit in het verleden daadwerkelijk weleens gedaan heeft. Opvallend is dat organisaties uit weinig en niet-stedelijke gemeenten vaker menen dat de gemeente in het verleden heeft ingegrepen dan organisaties uit sterk en matig stedelijke gemeenten. Minder stedelijke gemeenten beschikken dus minder vaak over mogelijkheden om in te grijpen, maar als ze wel over deze mogelijkheden beschikken zetten ze deze ook relatief vaak in.

Een wethouder:

Wanneer je moet gaan werken met sancties heb je een probleem. Dan versta je elkaar niet meer. [...] als een zorginstelling niet de filosofie onderschrijft dan zijn er daar meer van in Nederland, ook in deze regio. Ik kan voorbeelden noemen waar gewoon tegen een zorginstelling is gezegd: Dit is niet zoals we het hebben afgesproken. De kern zelf zou meebepalen wat er zou gebeuren en als ze daar zorg voor nodig hebben dan zoeken ze wel een zorginstelling. [...] Dat is geen sanctie maar dat heeft wel een dwingend karakter: Als jij je niet houdt aan de spelregels dan willen we niet zo met elkaar omgaan.

Niet alleen gemeenten verschillen in de mate waarin de lokale organisaties menen dat zij sancties zullen opleggen. Ook de organisaties verschillen onderling. Organisaties op het gebied van zorg zijn er bijvoorbeeld vaker van overtuigd dat de gemeente de samenwerking zal verbreken wanneer zij afspraken niet nakomen, dan organisaties op het gebied van welzijn. Waar het gaat om financiële sancties zijn juist welzijnsorganisaties er vaker van overtuigd dat de gemeente deze zal instellen wanneer zij afspraken niet nakomen dan zorgorganisaties. Deze verschillen tussen zorg- en welzijnsorganisaties in de mate waarin zij menen dat de gemeente de samenwerking verbreekt dan wel financiële sancties oplegt, hebben waarschijnlijk te maken met de marktwerking, die zorgorganisaties doet vrezen dat de gemeente in de toekomst met een concurrent in zee zal gaan. Welzijnsorganisaties vrezen deze concurrentie kennelijk minder, maar zijn er wel bang voor dat de gemeente de subsidiekraan zal dichtdraaien.

5.6 Effectiviteit van gemeentelijke sturing

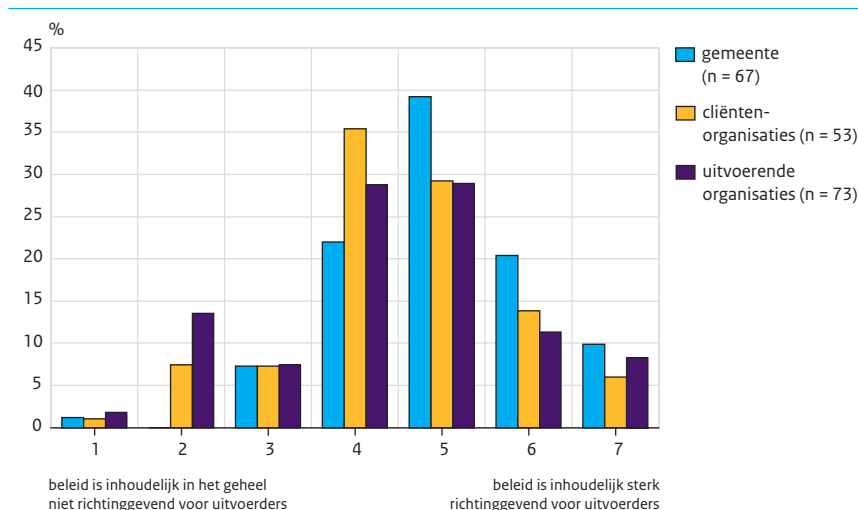
Hoe effectief is de gemeentelijke sturing? Om hier inzicht in te krijgen, kijken we naar de verwachte naleving van afspraken en de oordelen van de betrokken actoren over de mate waarin het gemeentelijk beleid richtinggevend is, over de mogelijkheden tot sturing die de gemeente heeft en over de mate waarin de gemeente er in slaagt om sturend op te treden.

Desgevraagd geeft 85% van de organisaties aan dat zij verwachten de afspraken met de gemeente volledig na te zullen komen. De overige 15% verwacht de afspraken slechts gedeeltelijk (of zelfs niet of nauwelijks (1%)) te kunnen nakomen. De voornaamste redenen die zij hiervoor aangeven, zijn capaciteitsproblemen en geldgebrek. Daarnaast noemen zij ook onrealistische afspraken en gebrekkige ondersteuning door de gemeente (beide in ongeveer 7% van de gemeenten). De verwachte mate van naleving lijkt niet te duiden op grote gebreken in de gemeentelijke sturing. Wel kunnen in gemeenten waar sprake is van onrealistische afspraken en gebrekkige ondersteuning de nodige vraagtekens worden geplaatst bij de effectiviteit van de gemeentelijke sturing.

Over het geheel genomen beoordelen de ondervraagde actoren het Wmo-beleid van hun gemeente als enigszins richtinggevend (figuur 5.3). Op een schaal van 1 tot 7, waarbij 7 staat voor in sterke mate richtinggevend en 1 voor geheel niet richtinggevend, is de gemiddelde score over alle actoren 4,6. Gemeentelijke actoren (ambtenaren, wethouders, medewerkers Wmo-loket) en de uitvoerende organisaties vinden het gemeentelijk beleid meer richtinggevend dan cliëntenorganisaties.

Figuur 5.3

Mate waarin het gemeentelijk beleid richtinggevend is voor uitvoerders, volgens verschillende typen actoren, 2008 (in procenten)



Bron: SCP (WMOA '08)

Gevraagd naar de mate waarin de gemeente erin slaagt om sturing te geven aan het beleid voor mensen met een beperking, geeft 97% van de gemeentelijke actoren (in dit geval Wmo-beleidsambtenaren en medewerkers van Wmo-loketten) aan dat de gemeente hier (ruim) voldoende in slaagt. Uitvoerende organisaties zijn iets kritischer, al beoordeelt van hen nog steeds 82% de gemeentelijke sturing aan het beleid voor mensen met een beperking als (ruim) voldoende.

Gemeentelijke actoren zijn behoorlijk positief over de gemeentelijke sturing: in 87% van de gemeenten menen zij dat de gemeente erin slaagt het Wmo-beleid adequaat te sturen (tabel 5.3).

Het betreft het Wmo-beleid als geheel en niet alleen het beleid voor mensen met beperkingen. Cliëntenorganisaties en uitvoerende organisaties zijn beduidend sceptischer. Ditzelfde beeld treffen we aan bij de andere stellingen in tabel 5.3. De actoren zijn het in 46% van de gemeenten gemiddeld eens met de stelling dat het de gemeente lukt om beleidsplannen daadwerkelijk in praktijk te brengen; slechts zelden (in 1% van de gemeenten) zijn ze het oneens met deze stelling. In 34% van de gemeenten menen de actoren dat de gemeente voldoende is toegerust voor de uitvoering van de Wmo.

Tabel 5.3

Meningen over de gemeentelijke sturing naar type actor^a, 2008 (aandeel gemeenten waar actoren het eens - oneens zijn met de stelling) (in procenten; n = 45-49)^b

	gemeente		cliënten		uitvoerend		totaal ^c	
	eens	oneens	eens	oneens	eens	oneens	eens	oneens
De gemeente slaagt erin om het Wmo-beleid adequaat te sturen	87	0	53	7	35	1	58	0
De gemeente slaagt erin om de gemaakte beleidsplannen daadwerkelijk in praktijk te brengen	70	1	45	5	26	0	46	1
Deze gemeente is onvoldoende toegerust voor uitvoering van de Wmo	11	45	25	39	29	24	4	34

- a Gemeente: wethouder, Wmo-ambtenaar, raadsleden, loketmedewerker; cliënten: cliëntenorganisatie, voorzitter Wmo-raad; uitvoerend: uitvoerende organisatie.
- b Leesvoorbeeld: met de eerste stelling zijn de actoren in 58% van de gemeenten het gemiddeld (geheel) eens en in geen enkele gemeente (geheel) oneens. De categorie 'noch eens, noch oneens' is niet weergegeven.
- c Het percentage genoemd bij 'totaal' is geen gemiddelde van de drie voorgaande kolommen. Als de percentages 'eens' en 'oneens' bij 'totaal' beide relatief klein zijn, wil dat zeggen dat actoren in relatief veel gemeenten van mening verschillen.

Bron: SCP (WMOA'08)

5.7 Toegevoegde waarde van de Wmo

Het beeld dat in paragraaf 5.6 is geschetst van de effectiviteit van gemeentelijke sturing, is gematigd positief. De meeste organisaties menen wel dat de gemeente erin slaagt enige richting te geven aan het beleid en er op onderdelen goed in slaagt het Wmo-beleid aan te sturen. Toch worden de nodige vraagtekens geplaatst bij de mate waarin de gemeente voldoende is toegerust om de regie te voeren over de volledige beleidsketen op het gebied van maatschappelijke ondersteuning. Een belangrijke vraag is nu *in hoeverre de mogelijkheden voor gemeentelijke sturing zijn veranderd als gevolg van de invoering van de Wmo*.

De meerderheid van gemeentelijke actoren (65%) en uitvoerende organisaties (92%) meent dat deze mogelijkheden voor gemeentelijke sturing zijn toegenomen als gevolg van de invoering van de Wmo (gemiddelde van alle actoren is 81%). Ook de feitelijke sturing door de gemeente is volgens de meerderheid van zowel gemeentelijke actoren (59%) als uitvoerende organisaties (76%) toegenomen (gemiddelde van alle actoren is 71%).

Een wethouder:

Sommige dingen konden ook wel zonder de Wmo maar dan had je wel een beperkt arsenaal nog zelf in handen. De hele beweging bijvoorbeeld naar woonzorgservicezones [...], was ook al zonder de Wmo in gang gezet. Maar nu heb je wel meer sturingskracht in handen. Iedereen herkent ook die rol.

Een andere wethouder:

We krijgen meer te zeggen omdat we de centen hebben. Nog niet helemaal, maar deels. Vroeger was het koffie drinken, letterlijk koffie drinken. 'Leuk, wat doen jullie, wat doen wij? Zou je zo aardig willen zijn gezamenlijk iets te doen?' Nu zijn die verhoudingen wat veranderd en kunnen we veel meer de regie nemen op dit soort processen.

In algemene zin lijkt dus in veel gemeenten sprake van een toename van zowel de mogelijkheden tot gemeentelijke sturing als de mate waarin de gemeente feitelijk sturend optreedt.

Vooraf op het gebied van de ondersteuning van mantelzorgers en vrijwilligers en, zij het in iets minder mate, mensen met beperkingen en de informatie-en-adviesfunctie, is het gemeentelijk toezicht op de uitvoering toegenomen (respectievelijk 47%, 40% en 37%). Het gemeentelijk toezicht is het minst toegenomen bij de kwetsbare burgers (24%) en het bevorderen van de sociale samenhang (29%). Dat het percentage gemeenten waar het toezicht op de uitvoering van het beleid gericht op kwetsbare burgers is toegenomen, relatief niet erg groot is, wordt waarschijnlijk grotendeels verklaard vanuit het gegeven dat sprake is van centrumgemeenten en niet-centrumgemeenten. Hoewel de Wmo ook van niet-centrumgemeenten vraagt om beleid te voeren op het gebied van kwetsbare burgers, komt vanuit het grootste deel van de uitvoering van dit beleid voor rekening van de centrumgemeenten (vergelijk Van Houten et al. 2008).

Meer of minder stedelijke gemeenten verschillen niet zo veel van elkaar, waar het de toename van toezicht op de uitvoering betreft. Alleen waar het de verstrekking van

informatie en advies betreft, is het toezicht in sterk en matig stedelijke gemeenten vaker toegenomen dan in zeer sterk of juist weinig en niet-stedelijke gemeenten. Het toezicht op de uitvoering van het beleid op het gebied van kwetsbare burgers, is vaker toegenomen in (zeer) sterk stedelijke gemeenten dan in de overige gemeenten. Dit ondersteunt de hierboven geopperde verklaring voor het relatief lage percentage gemeenten: het zijn vooral centrumgemeenten waar het toezicht op de uitvoering is toegenomen.

5.8 Conclusies

Welke organisaties zijn lid van gemeentelijke platforms en wat is het taakbereik van deze platforms?

Uitvoerende organisaties op het gebied van welzijn hebben het vaakst zitting in platforms, gevolgd door uitvoerende organisaties op het gebied van zorg, cliëntenorganisaties en woningcorporaties. Tussen de verschillende typen zorgorganisaties bestaan wat dit betreft grote verschillen. Thuiszorgorganisaties, verzorgingscentra en -tehuizen, de MEE-organisatie en mantelorganisaties zijn relatief vaak in de gemeentelijk platforms vertegenwoordigd.

De meeste gemeentelijke platforms betreffen zowel de totstandkoming als de uitvoering van het beleid. Inhoudelijk richten de platforms zich relatief vaak op sociale samenhang en het beleid voor mensen met beperkingen. Niettemin komen in ongeveer de helft van de gemeenten (51%) zes of meer van de negen prestatievelden van de Wmo in ten minste één platform aan de orde.

In hoeverre werken organisaties in het algemeen samen – met elkaar en met de gemeente – en hoe wordt deze samenwerking beoordeeld?

Bijna alle gemeenten werken in het beleidsproces samen met cliëntenorganisaties en uitvoerende organisaties. Gemeente en cliëntenorganisaties werken vaker samen in de beleidsvorming dan in de beleidsuitvoering. Hetzelfde geldt voor de samenwerking tussen uitvoerende organisaties onderling. Samenwerkingsrelaties tussen uitvoerende organisaties en gemeente en tussen uitvoerende organisaties en cliëntenorganisaties komen ongeveer net zo vaak voor in de beleidsvorming als in de beleidsuitvoering.

De kwaliteit van de samenwerking in de beleidsvorming wordt door de betrokkenen als beter beoordeeld dan de kwaliteit van de samenwerking in de beleidsuitvoering. In beide gevallen geven zij echter slechts een krappe voldoende. Cliëntenorganisaties zijn het minst positief over de kwaliteit van de samenwerking in beleidsvorming en beleidsuitvoering, gevolgd door uitvoerende organisaties en ten slotte gemeenten.

In hoeverre werken gemeenten samen met andere gemeenten en op welke beleidsterreinen?

In 2008 werkte twee derde (67%) van de gemeenten formeel samen met andere gemeenten. In de meeste gevallen gaat het daarbij om het gezamenlijk vormgeven van beleid en om samenwerking in de beleidsuitvoering. Vooral bij de aanbesteding van de huishoudelijke hulp kozen veel gemeenten ervoor om met andere gemeenten samen te werken. Ook werkten gemeenten redelijk vaak samen op het gebied van opvoedingsondersteu-

ning, beleid voor vrijwilligers en mantelzorgers, de verstrekking van individuele voorzieningen en het beleid voor mensen met beperkingen in het algemeen.

Hoe geven gemeenten sturing aan het lokale beleidsnetwerk en hoe zorgen zij ervoor dat het beleid wordt uitgevoerd zoals de gemeente het bedoeld heeft?

De meeste gemeenten sturen door invloed te geven aan organisaties. Daarbij moet echter worden opgemerkt dat gemeenten veel vaker vinden dat zij invloed geven aan organisaties dan dat de betreffende organisaties dat ook daadwerkelijk zo ervaren.

Daarnaast maakt ook een meerderheid van de gemeenten formele afspraken met organisaties over te leveren inspanningen, verwachte prestaties of kwaliteitsborging. Kwaliteitsafspraken worden veel meer gemaakt met zorgorganisaties dan met organisaties op het gebied van wonen en welzijn. Niettemin dienen alle organisaties zich in de meeste gemeenten formeel te verantwoorden – meestal in de vorm van een financieel en/of inhoudelijk jaarverslag.

Ten slotte, beschikt de meerderheid van de gemeenten over sancties wanneer organisaties afspraken niet nakomen. Slechts een kleine groep gemeenten heeft dergelijk sancties in het verleden ook daadwerkelijk ingezet.

Hoe effectief is de gemeentelijke sturing?

De overgrote meerderheid van de uitvoerende organisaties (85%) verwacht de afspraken met de gemeenten na te komen. Ook beoordelen de meeste betrokken actoren het gemeentelijke beleid als richtinggevend. Deze bevindingen lijken aan te geven dat de gemeentelijke sturing behoorlijk effectief is. De gemeentelijke actoren zelf zijn bovendien behoorlijk positief over gemeentelijke sturing. Cliëntenorganisaties en uitvoerende organisaties zijn echter behoorlijk kritisch.

In hoeverre zijn de mogelijkheden voor gemeentelijke sturing veranderd als gevolg van de invoering van de Wmo?

In de optiek van alle betrokken actoren zijn zowel de mogelijkheden voor gemeentelijke sturing als de mate waarin de gemeenten sturend optreedt, toegenomen als gevolg van de invoering van de Wmo. Dit is opvallend in het licht van de kritische houding die er onder cliëntenorganisaties en uitvoerende organisaties heerst ten aanzien van de effectiviteit van de gemeentelijke sturing.

Noten

- 1 Het gaat hierbij niet om het periodiek overleg met vertegenwoordigers van cliënten(organisaties) in Wmo-raden. Deze komen in hoofdstuk 6 aan de orde.
- 2 Op gegevens over de aanwezigheid van typen organisaties in gemeentelijke platforms is een multidimensionale schaalanalyse uitgevoerd. Figuur 5.1 toont de posities van de 28 typen organisaties op twee dimensies. Deze dimensies hebben geen inhoudelijke betekenis, maar stellen ons in staat de afstanden tussen organisaties weer te geven. De afstand tussen twee organisaties is groter, naarmate zij minder vaak samen zitting hebben in gemeentelijke platforms.
- 3 De samenwerking met andere uitvoerende organisaties op het gebied van wonen is zelfs uitzonderlijk laag. Dit komt grotendeels doordat er in veel gemeenten maar één woningcorporatie is: er zijn

voor veel organisaties op het gebied van wonen in hun gemeente geen andere organisaties op het gebied van wonen om mee samen te werken.

- 4 In deze paragraaf worden de deelgemeenten van Rotterdam en de stadsdelen van Amsterdam buiten beschouwing gelaten.
- 5 In 2007 gaven negen van de tien gemeenten aan in het kader van het Wmo-beleid samen te werken met andere gemeenten (Van Houten et al. 2008). Vanwege dit hoge percentage gemeenten en de geringe afbakening van het begrip samenwerking is er in het vervolgonderzoek voor gekozen te vragen naar *formele* samenwerking, oftewel, samenwerking die in concrete afspraken is vastgelegd. Dit verklaart het beduidend lagere percentage dat voor 2008 is gevonden.
- 6 Deze beleidsterreinen zijn prestatieveld 1, prestatieveld 2, prestatieveld 3, prestatieveld 4, beleid voor mensen met beperkingen (prestatievelden 5 en 6), de aanbesteding van de hulp bij het huishouden, de indicatie van individuele voorzieningen, het verstrekken van individuele voorzieningen en het betrekken van burgers bij het veld.
- 7 Op dit terrein werken (zeer) sterk stedelijke gemeenten samen met gemiddeld 9,4 andere gemeenten, tegen 6,8 voor de matig stedelijke en 5,4 voor de weinig/niet-stedelijke gemeenten.
- 8 De functies zijn huishoudelijke hulp, collectief vervoer, levering van hulpmiddelen en indicatiestelling.
- 9 Deze instrumenten voor verantwoording zijn: inhoudelijk jaarverslag, financieel jaarverslag, tussentijdse inhoudelijke voortgangsrapportages, tussentijdse financiële voortgangsrapportages, tussentijdse evaluaties, periodiek voortgangsoverleg met de gemeente en een eindevaluatie.